

METODOLOGJIA PËR MONITORIMIN E NDRYSHIMEVE NË LEGJISLACION DHE NDIKIMI I TYRE NË GJYQËSOR



Angazhim i përbashkët
për arritje më të mira
në gjyqësor



This project is funded by
the European Union



Ky projekt financohet nga
Bashkimi Evropian



Институт за човекови права



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS



Заедничка заложба
за подобри достигнувања
во судството

Проект „Заедничка заложба за подобри достигнувања во судството“
Project “Joint involvement for better performance of judiciary”

Ky publikim është hartuar në kuadër të projektit “Angazhim i përbashkët për arritje më të mira në gjyqësor” i financuar nga Bashkimi Evropian përmes Sektorit për financim qendror dhe kontraktim të marrëveshjeve pranë Ministrisë së Financave në Republikën e Maqedonisë së Veriut dhe i bashkë-financuar. Përmbajtja e publikimit është përgjegjësi ekskluzive e partnerëve për implementimin e Projektit dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se i pasqyron pikëpamjet e Bashkimit Evropian.



This project is funded by
the European Union



Ky projekt financohet nga Bashkimi Evropian





Институт за човекови права



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS



Angazhim i përbashkët
për arritje më të mira
në gjyqësor

Titulli:

Metodologjia për monitorimin e ndryshimeve në legjislacion dhe ndikimi i tyre në gjyqësor

Autorë:

Dr. Xhemali Saiti, gjyqtar i Gjykatës Supreme të RMV dhe kryetar i Shoqatës së Gjyqtarëve;

Alaksandar Goxho, avokat.

Shkup, viti 2019

Përmbajtja

HYRJE	4
Strategjia për reformë në sektorin e jurisprudencës, viti 2017-2022	6
Korniza juridike, relevante për monitorimin e Strategjisë për reformë në sektorin e jurisprudencës.....	7
Metodologjia për monitorimin e ndryshimeve në legjislacion dhe ndikimi i tyre në gjyqësor.....	10
MONITORIMI I LEGJISLACIONIT, I MIRATUAR NË PËRPUTHJE ME STRATEGJINË PËR REFORMË NË SEKTORIN E JURISPRUDENCËS DHE ME PLANIN E VEPRIMIT	11
KAPITULLI 1 – PROCESI I MIRATIMIT TË AKTEVE NORMATIVE.....	11
Transparenca dhe publiciteti	11
Saktësia dhe në kohë të duhur.....	11
Ekonomizimi.....	12
Implikime financiare.....	12
VNL – Vlerësimi i ndikimit të legjislacionit (RIA - Regulatory impact assessment)	12
KAPITULLI 2 – EFEKTIVITETI I INTERVENIMEVE NË LEGJISLACION.....	13
Parashikueshmëria	13
Konsistenca.....	13
Qartësia	13
Kualiteti	13
Përgjegjësia.....	14
Aksesi.....	14
Kapitulli 3 – EFEKTI I IMPLEMENTIMIT TË INTERVENIMEVE NË LEGJISLACION.....	14
Efektiviteti.....	14
Efikasiteti	14
Harmonizimi	15
Ndikimi ekonomik i implementimit.....	15
LISTA E INDIKATORËVE PËR MATJEN E NDIKIMIT TË NDRYSHIMEVE NË LEGJISLACION	16
Dizejmi metodologjik	34

HYRJE

Me miratimin e Strategjisë për reformë në sektorin e jurisprudencës, për periudhën kohore 2017-2022, Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut manifestoi përcaktim të qartë për harmonizimin e plotë të legjislacionit nacional me legjislacionin e Bashkimit Evropian në pjesën e sistemit të jurisprudencës të Republikës së Maqedonisë së Veriut. Njëkohësisht, Qeveria, me këtë Strategji vendosi një skicë të plotë me të cilën u identifikuan dobësitë ekzistuese sistematike dhe funksionale të sektorit të jurisprudencës të cilat, në periudhën e kaluar, kanë lënë gjurmë të mos funksionalitetit dhe jokonsistencës dhe propozoi masa me të cilat në të ardhmen të njëjtat duhet të tejkalohen, të minimizohen dhe të parandalohen. Dobësitë e detektuara manifestuan negativitete të numërta në aspekt të zbatimit selektiv të drejtësisë, mosndëshkimit dhe shkeljeve të të drejtave dhe lirive të njeriut dhe qytetarit në Republikën e Maqedonisë së Veriut.

Me objektivat e specifikuar në këtë Strategji dhe Planin e Veprimit, Qeveria e RMV adresoi mesazh të qartë për vendosmërinë që ta riformojë sektorin e jurisprudencës. Së këtejmi, aktivitetet dhe dinamika e parashikuar me Strategjinë dhe Planin e Veprimit ofrojnë bazë reale për përmirësimin normativ të sektorit të jurisprudencës, i cili do të pasqyrohet edhe në funksionalitetin dhe kompatibilitetin e tij.

Hapat e ndërmarrë nga Qeveria e RMV rezultuan me një sërë ndryshimesh ligjore, të cilat në përgjithësi, u sinkronizuan me Komisionin e Venecias, ndërsa në një pjesë edhe me analizat e sektorit qytetar dhe shoqatave profesionale (Shoqata e Gjyqtarëve, Shoqata e Prokurorëve Publik, Shoqata e Administratës Gjyqësore). Edhe krahas përfshirjes së gjerë të të gjithë faktorëve relevantë dhe publikut profesionistë, megjithatë, mbetet nevoja të vlerësohet shkalla e përfshirjes dhe e kontributit të tyre real në gjendjet e përgjithshme aktuale në sektorin e jurisprudencës. Për shkaqet e njëjta, gjatë implementimit të llojit të këtyllë të dokumenteve strategjike, indikatorët kanë rol kyç për epilogun përmes metodologjisë së zhvilluar në mënyrë përkatëse.

Strategjia parashikon raportim për shkallën e zbatimit përmes hartimit dhe publikimit të Raportit vjetor. Duke u nisur nga fakti se Strategjia dhe Plani i Veprimit filluan të implementohen në vitin 2017, matja fillestare e shkallës së suksesit nga zbatimi i Strategjisë për reformë të sektorit të jurisprudencës u nënvizua në Raportin për zbatimin e Strategjisë për vitin 2017-2022¹ dhe i njëjti u aprovua nga Këshilli për monitorimin e Strategjisë për reforma në jurisprudencë në kuadër të Qeverisë së RMV, si kreatorë dhe institucion kompetent për monitorimin e zbatimit të Strategjisë.

Duke mos e kontestuar validitetin e Qeverisë së RMV e cila mund të quhet edhe origjinale edhe në kuadër të vlerësimit të kapaciteteve, përmes metodologjisë përkatëse, ndërsa duke u bazuar mbi zbatimin e Planit të Veprimit, si udhërrëfyes kryesor, konsiderojmë se ky proces do të ketë një

¹Shih, Raporti vjetor për implementimin e Strategjisë për reformë në sektorin e jurisprudencës në vitin 2017-2022, janar – dhjetor të vitit 2018



Институт за човекови права



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS



Angazhim i përbashkët
për arritje më të mira
në gjyqësor

valorizim më real nëse matja, përkatësisht vlerësimi i arritjeve gjyqësore përmes prizmit të ndryshimeve dhe plotësimeve ligjore realizohet nga më shumë institucione² dhe nga më shumë aspekte, duke zhvilluar metodologji përkatëse nga e cila do të rezultojnë arritje reale. Ky proces do të jetë i plotë vetëm nëse ekziston pjesëmarrje e plotë, përkatësisht inkluzion të faktorëve relevantë të gjyqësorit, shfrytëzim të kapaciteteve, respektim të procedurave, transparencë, kualitet të ligjeve dhe harmonizimi i tyre, dhe gjithësi, parametra ekonomik dhe konsekuenca nga të njëjtat.

Krahas formulimit të objektivit të Metodologjisë për monitorimin e ndryshimeve të legjislacionit, e që tanimë është përcaktuar në titullin e dokumentit, ajo synon t'i përcaktoj vlerat e mirëfillta të procesit, monitorimin e miratimit të ligjeve dhe të akteve të tjera normative të cilat janë në fokus të Strategjisë, jo vetëm nga aspekti i indikatorëve tradicional, por edhe inkorporime të tjera, konform tendencave bashkëkohore të monitorimit të procesit legjislativ dhe kualitetit të proceseve, analizë të impaktit sociologjik, ekonomik dhe impaktit më të gjerë shoqëror etj., si dhe monitorimi i arritjeve në pjesën e ndryshimeve të legjislacionit. Është jashtëzakonisht e rëndësishme të definohet objekti i monitorimit dhe vlerësimit të ndryshimeve të legjislacionit në reformat gjyqësore përmes kornizës së vendosur në mënyrë të qartë të monitorimit e cila duhet ta pasqyroj qasjen e përgjithshme ndaj problemit, bazës teorike të monitorimit dhe qëllimin që duam ta arrijmë, e gjithë kjo përmes prizmit të ndryshimeve dhe plotësimeve të kornizës ligjore të parashikuar me Strategjinë.

Organizimi strukturor i Metodologjisë është pasqyrë e objektivave të cilët duhet të arrihen me të njëjtën. Së këtijmi, ajo i përmban elementet e nevojshëm të cilët do të rezultojnë në matje autentike të performansave, ndërsa këtë në mënyrë të veçantë e mundësojnë indikatorët e përcaktuar, përfshirja dhe qasja metodologjike.

Projekti “Angazhim i përbashkët për arritje më të mira në gjyqësor” u realizua nga Instituti për të Drejtat e Njeriut dhe nga Qendra për hulumtime dhe analiza juridike, si partnerë, me mbështetjen e Shoqatës së Gjyqtarëve dhe Shoqatës së Administratës Gjyqësore, si shoqata - bashkëpunuese.

²Shih: Shoqata e Gjyqtarëve të RM, Komunikatë e Këshillit Drejtues nga data 17.5.2018. nga mbledhja e mbajtur më datë 15.5.2018, lidhur me Ndryshimet e miratuara dhe plotësimet e Ligjit për gjykata, ndërsa pas deklarimeve dhe vërejtjeve të filialeve.

Strategjia për reformë në sektorin e jurisprudencës, 2017-2022

Strategjia për reformë në sektorin e jurisprudencës 2017-2022, me Planin e Veprimit, është dokument strategjik të cilin e hartoi Ministria e Drejtësisë. Ajo ka për qëllim t'i identifikoj fushat e sistemit të jurisprudencës në të cilat është më se e nevojshme të bëhen reforma, me qëllim që të rritet efikasiteti, efektiviteti dhe ekspeditiviteti i drejtësisë në Republikën e Maqedonisë së Veriut. Duke e pasur parasysh se Strategjia, si dokument strategjik, i përcakton qëllimet dhe reformat strategjike në jurisprudencë, mishërimi i saj bëhet përmes Planit të Veprimit i cili është dokument kornizë shoqërues i saj. Në Strategji, si qëllime strategjike janë identifikuar: pavarësia dhe paanshmëria, kualiteti, përgjegjësia, efikasiteti, transparenca dhe qasja në drejtësi.

Plani i Veprimit për zbatimin e Strategjisë për reformë në sektorin e jurisprudencës, 2017-2022

Plani i Veprimit është dokument me të cilin përcaktohet korniza kohore për zbatimin e Strategjisë, orientimeve strategjike, masave të cilat duhet të ndërmerren dhe aktiviteteteve përmes të cilëve ndërmerren të njëjtat, si dhe institucionet të cilat janë kompetente për zbatimin e tyre. Përveç kësaj, me Planin e Veprimit janë parashikuar edhe implikimet e nevojshme financiare si dhe indikatorët e suksesit.

Në përputhje me Planin e Veprimit, kritere të përgjithshme janë:

1. Të bëhen ndryshime ligjore në aktet normative ekzistuese (procesuale dhe materiale);
2. Të miratohen akte të reja normative;
3. Të konstituohen dhe/ose të reformohen trupat ekzistues ose të përkohshëm të cilët janë si rezultat i obligimit ligjor.

Lista e ligjeve dhe akteve normative, në përputhje me Strategjinë për reformë në sektorin e jurisprudencës, 2017 – 2022 dhe me Planin e Veprimit

Në kuadër të Strategjisë identifikohen fusha në të cilat duhet të ndërhyhet me ligj, si dhe mënyra dhe shtrirja e vet-intervenimit. Së këtejmi, në përputhje me Strategjisë parashikohen tri mënyra të intervenimit, shfuqizimi i akteve pozitive ligjore, ndryshime dhe plotësime të akteve pozitive ligjore dhe miratimi i akteve të reja ligjore.

Përmes përcaktimit të fushave të Strategjisë, në të cilat nevojiten intervenime ligjore, u përpilua lista e akteve normative të legjislacionit primar dhe sekondar.

Korniza juridike relevante për monitorimin e Strategjisë për reformë në sektorin e jurisprudencës

Akte normative procesuale dhe materiale

Ligji për gjykata (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18 dhe 198/18);

Ligji për shërbimin gjyqësor (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 43/2014, 33/2015, 98/2015, 6/2016, 198/2018, 248/2018);

Ligji për Akademinë e gjyqtarëve dhe prokurorëve publik (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 20/15, 192/15, 231/15 dhe 163/18);

Ligji për buxhetin gjyqësor (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 60/2003, 37/2006, 103/2008, 145/2010);

Ligji për Prokurorinë Publike (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 150/07, 111/08 dhe 198/18);

Ligji për Prokurorinë publike për ndjekjen e veprave penale të lidhura dhe të cilat rezultojnë nga përmbajtja e ndjekjes së paligjshme të komunikimeve (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 15/2015);

Ligji për pagat e gjyqtarëve (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 110/07, 103/08, 161/08, 153/09, 97/10, 135/11, 231/15 dhe 248/18);

Ligji për administrimin me lëvizjen e lëndëve në gjykata (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 171/2010);

Ligji për Këshillin e Prokurorëve Publik të Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 150/07 dhe 100/11);

Ligji për Këshillin Gjyqësor të Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 60/06, 150/10, 100/11, 20/15, 61/15, 197/17 dhe 83/18);

Ligji për avokati (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 59/02, 10/2003

34/03, 60/06, 29/07, 8/08, 106/08, 20/09, 117/09, 135/11, 113/12, 148/15);

Ligji për procedurë penale (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 150/10, 100/12, 142/16, 193/16, 198/16);

Ligji për procedurë kontestimore (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 79/05, 110/08, 83/09, 116/10, 124/15);

Ligji për përmbarim (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 72/16, 142/16, 178/17, 26/18, 233/18);

Ligji për notariat (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 72/16, 142/16, 25/18, 233/18);

Ligji për ndërmjetësim (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 188/13, 148/15, 192/15, 55/16);

Ligji për Avokaturën Shtetërore (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 87/07, 167/10, 104/15);

Ligji për drejtësi për fëmijë (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 148/13);

Ligji për mbrojtjen e fëmijëve (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 23/13, 12/14, 44/14, 144/14, 10/15, 25/15, 150/15, 192/15, 27/16, 163/17, 21/18, 198/18);

Ligji për bashkëpunim juridik ndërkombëtar në materien penale (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 124/2010);

Ligji për shërbimin e provës (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 226/15);

Ligji për trashëgimi (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 47/96);

Ligji për marrëdhënie detyrimore (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 18/01, 78/01, 4/02, 59/02, 5/03, 84/08, 81/09, 161/09, 123/13);

Ligji për pronësi dhe të drejta të tjera reale (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 18/01, 31/08, 92/08, 139/09, 35/10);

Ligji për përgjegjësi qytetare për fyerje dhe shpifje (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 143/12);

Ligji për procedurë të përgjithshme administrative (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 124/15, 65/18);

Ligji për konteste administrative (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 62/06, 27/08, 117/09, 150/10, 171/10);

Ligji për kundërvajtje (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 124/15, 211/16);

Ligji për provimin e jurisprudencës (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 137/13 dhe 153/15);

Ligji për ekspertizë (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 115/10, 149/12, 12/14, 43/14, 104/15, 148/15, 192/15, 64/18.);

Ligji për vlerësim (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 115/10, 158/11, 185/11, 51/12, 64/12, 188/14, 104/15, 153/15, 192/15, 30/16);

Kodi Penal (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 37/96, 80/99, 48/01, 4/02, 16/02, 43/03, 19/04, 40/04, 81/05, 50/06, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 41/14, 115/14, 132/14, 160/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17, 170/17, 248/18);

Ligji për mbrojtjen e dëshmitarëve (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 38/05, 58/05, 71/18);

Ligji për ndihmë juridike falas (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 161/09, 185/11, 27/14, 104/15);

Ligji për ekzekutimin e sanksioneve (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 2/06, 65/06, 57/10, 68/12, 170/13, 43/14, 166/14, 33/15, 98/15, 11/16, 21/18, 209/18);

Ligji për realizimin e Buxhetit të Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 238/18);

Ligji për Avokatin e Popullit (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 60/03, 143/08, 114/09, 181/16, 189/16, 35/18);

Rregullore për punën e gjykatave / Rregullorja gjyqësore (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 66/13, 114/14);

Rregullore për punën e Këshillit Gjyqësor (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 197/2015, 12/2017);

Rregullore për punën e Këshillit të Prokurorëve Publik të Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 72/10, 6/11);

Rregullore, udhëzime për procedura të brendshme për vlerësim, udhëheqje të procedurave disiplinore dhe përcaktim të përgjegjësisë në KGJRMV dhe PSPRMV dhe KPP;

Kodeksi për gjyqtarë dhe gjyqtarë prototë / Kodeksi etik i gjyqtarëve;

Kodeksi i Prokurorisë Publike / Kodeksi etik i prokurorëve publik në Republikën e Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e RM” nr. 194/14);

Kodeksi i etikës profesionale të avokatëve, bashkëpunëtorëve profesionistë të avokatisë dhe praktikantëve të avokatisë pranë Dhomës së Avokatisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut.

Metodologjia për monitorimin e ndryshimeve në legjislacion dhe ndikimi i tyre në gjyqësor

Komponentët e metodologjisë

Qasja metodologjike për monitorimin e listës së ligjeve, e përcaktuar në përputhje me Strategjinë për reformë në sektorin e jurisprudencës, viti 2017 – 2022, ndryshimi i së cilës ka ndikim të drejtpërdrejt mbi arritjet në gjyqësor, parashikon tre komponentë, përkatësisht segmente të monitorimit – procedura për zbatimin e ndryshimeve në legjislacion, efikasiteti i ndryshimeve në legjislacion dhe efekti nga implementimi i ndryshimeve të legjislacionit.

Në kuadër të Metodologjisë janë parashikuar indikatorë për secilin nga segmentet, të cilët bazohen në objektivat strategjike të Strategjisë – Pavarësia, Paanshmëria, Kualiteti, Përgjegjësia, Efikasiteti, Transparenca dhe Qasja në drejtësi.

Metodologjia, përmes grupeve të ndryshme të indikatorëve, do t'i monitoroj intervenimet në legjislacion (shfuqizimi, ndryshime dhe plotësime të ligjeve, si dhe miratimi i ligjeve të reja), do t'i mat arritjet e institucioneve, kompetente për zbatimin e Strategjisë dhe realizimin e Planit të Veprimit. Në këtë drejtim, përgatitja e kësaj Metodologjie ka për qëllim:

- Identifikimin e kriterëve kualitativë;
- Identifikimin e kriterëve kuantitativë;
- Kuantifikimi i kriterëve kualitativë, përfshirë këtu edhe inkorporimin e kriterëve të reja, të bazuara në nivel të kompleksitetit,³ me qëllim të barazimit të rezultateve të observuara dhe kuantifikimit të rezultateve në nivele të ndryshme të kompleksitetit.
- Kryqëzimi i rezultateve të fituara, me qëllim të fitimit të notave dhe vlerave kompozite sipas fushave të identifikuara në Metodologji.

Krahas këtyre procedurave metodologjike, Metodologjia gjithashtu parashikon edhe kriterë të veçanta, varësisht nga niveli i kompleksitetit të ligjeve nga aspekti i parametrave si vijojnë:

- Shumicë e nevojshme për miratim;
- Lloji i ligjit, sipas kompleksitetit;
- Lloji i ligjeve sipas hierarkisë.

Mënyra në të cilën kjo metodologji do të përdorej është me përdorim të plotë ose të modifikuar të ashtuquajturës Metodë Delfi.

³Vendosja e nivelit të kompleksitetit të rregullës, që praktikisht do të thotë se rregullat organike, respektivisht ato për të cilat duhet shumicë e dy të tretave të votave, gjatë miratimit, si dhe rregulla të tjera të cilat tangojnë vlera të mëdha shoqërore, ekonomike ose sociale do të duhet të trajtohen si më komplekse, kështu në mënyrë analoge me këtë edhe ndjekja e miratimit dhe implementimit të tyre, do të ishte me përfshirje më të gjerë.

MONITORIMI I LEGJISLACIONIT, I MIRATUAR NË PËRPUTHJE ME STRATEGJINË PËR REFORMË NË SEKTORIN E JURISPRUDENCËS DHE PLANIN E VEPRIMIT

Për monitorimin e legjislacionit, të miratuar në përputhje me Strategjinë dhe Planin e Veprimit, është krijuar Lista e indikatorëve të cilët i tregojnë vlerat e dëshirueshme sipas të cilave do të monitorohet legjislacioni, i përfshirë me Strategjinë dhe Planin e Veprimit.

Lista e indikatorëve është ndarë në 3 Kapituj:

- Kapitulli 1- Procesi i miratimit të akteve normative;
- Kapitulli 2- Efektiviteti i intervenimeve në legjislacion;
- Kapitulli 3- Efekti nga implemmentimi i intervenimeve në legjislacion.

Secili nga këto Kapituj në vetvete përfshijnë fusha, në kuadër të të cilave gjenden indikatorët individual.

KAPITULLI 1 – PROCESI I MIRATIMIT TË AKTEVE NORMATIVE

Transparenca dhe publiciteti

Transparenca paraqet një nga postulatet fundamentale të praktikimit të demokracisë ndërsa, para së gjithash, ajo pasqyrohet në mënyrën në të cilën miratohen aktet normative. Rëndësia e pjesëmarrjes së publikut në këtë proces dhe transparenca e përgjithshme e ngritë nivelin e inkluzivitetit të proceseve ligjvënëse, si digë nga intervenimet në legjislacion të cilat zhvillohen në rrethe të mbyllura të shoqërisë.

Saktësia dhe në kohë të duhur

Strategjia për reformë në sistemin e jurisprudencës në vitin 2017-2022, si dhe Plani i Veprimit për zbatimin e Strategjisë për reformë në sektorin e jurisprudencës, për vitin 2017-2022, në vetvete e kanë përfshirë kornizën e parashikuar kohore për miratimin e akteve normative përkatëse ose ndryshimin e tyre. Seksioni **Saktësia dhe në kohë të duhur** ndoshta është njëri nga seksionet më të rëndësishëm në këtë Metodologji, duke e pasur parasysh faktin se identifikimi i drejtë dhe në kohë i nevojave legjislative, në një moment të caktuar shoqëror, mund të ketë rëndësi thelbësore, me qëllim që t'i perceptoj, monitoroj dhe në mënyrë normative t'i rregulloj tendencat bashkëkohore shoqërore.

Inkluziviteti

Procedura për intervenime në legjislacion duhet të bazohet në postulatit e inkluzivitetit. Inkluziviteti nuk e përfshinë vetëm publikun e gjerë, por veçanërisht publikun profesionist, si kontribuues ndaj procesit të përgjithshëm të miratimit të akteve normative. Akoma më e rëndësishme është se Metodologjia duhet t'i specifikoj standardet nga aspekti i asaj se cili është niveli i involvimit të publikut profesionist, por edhe procesin e seleksionimit të pjesëmarrësve nga publiku profesionist, i cili duhet të bazohet në postulatet e transparencës, reprezentativitetit dhe kualitetit.

Ekonomizimi

Seksioni për ekonomizim ka të bëjë me procedurën e miratimit të akteve normative. Në të vërtetë, këta indikatorë nuk i përfshijnë vetëm mjetet e siguruara gjatë procesit të miratimit, por edhe vet efikasitetin procesin, i perceptuar nga aspekti i ekonomizimit dhe produktivitet, por edhe prudenca e procesit të intervenimit në legjislacion në fazën e miratimit të akteve normative.

Implikime financiare

Aktet normative, sipas radhës së gjërave, duhet t'i parashikojnë implikimet financiare të cilat mund të shfaqen jo vetëm gjatë miratimit, por veçanërisht gjatë implementimit të tyre. Akoma më e rëndësishme është se, implikimet financiare nuk duhet të jenë vetëm pro formë, por të njëjtat duhet edhe të justifikohen.

VNL – Vlerësimi i ndikimit të legjislacionit (RIA - Regulatory impact assessment)

Vlerësimi i ndikimit të legjislacionit është mekanizëm i rëndësishëm për sigurimin e legjislacionit kualitativ gjatë gjithë ciklit të krijimit të politikave, duke filluar nga analiza e detajuar dhe përkatëse e problemeve dhe duke përfunduar me evaluimin dhe monitorimin e legjislacionit të miratuar. Ai ka për qëllim t'u ndihmojë kreatorëve të politikave në miratimin e opsioneve efikase dhe efektive të legjislacionit, duke përdorur teknika të bazuara në prova me qëllim që ta arsyetojnë opsionin më të mirë. Nëse vendoset politikë e gabuar, masat e ardhshme legjislative në fund mund të rezultojnë si joefikase. Njëherësh, shpenzimet për rregullimin e proceseve (ligjeve) nuk duhet t'i tejkalojnë përfitimet të cilat i krijojnë intervenimet e këtilla legjislative. Megjithatë, duhet të shqyrtohen edhe alternativat në kuptimin e asaj që të sigurohet barra administrative e cila rezulton nga aktet e reja normative ose nga aktet e ndryshuara normative, me qëllim që të mos e tejkalojnë barrën rrjedhëse mbi të cilën është ekspozuar shoqëria.

KAPITULLI 2 – EFEKTIVITETI I INTERVENIMEVE NË LEGJISLACION

Parashikueshmëria

Sipas Opinionit të Komisionit të Venecias numër 106 nga data 11-12 mars i vitit 2016, parashikueshmëria e procesit legjislativ nënkupton se ligji, jo vetëm aty ku është e mundshme, doemos duhet të shpallet para se të implementohet dhe të parashikohen efektet e tij: duhet të formulohet me precizitet dhe qartësi të mjaftueshme, në mënyrë që t'u mundësohet subjekteve juridike ta rregullojnë funksionimin e tyre në përputhje me të njëjtin. Megjithatë, niveli i nevojshëm i parashikueshmërisë varet nga natyra e ligjit. Një gjë e këtillë është veçanërisht e rëndësishme në legjislacionin penal. Kujdesi para ballafaqimit me rreziqet konkrete gjithnjë e më shumë bëhet më i rëndësishëm; ky evolucion është legjitim për shkak të multiplikimit të rrisqeve të cilat burojnë veçanërisht nga teknologjia e ndryshueshme. Së këtejmi, në fushat në të cilat aplikohet qasja e kujdesit të ligjeve, siç është Ligji për rrezik, parakushtet për veprim shtetëror janë specifikuar në kushtet të cilat në masë të konsiderueshme janë më të gjerë dhe më preciz, por sundimi i së drejtës nënkupton se parimi i parashikueshmërisë nuk është lënë mënjanë.

Konsistenca

Konsistenca e akteve normative duhet të verifikohet në dy nivele. Konsistenca me Kushtetutën, por edhe konsistenca me instrumentet dhe marrëveshjet ndërkombëtare juridike, si burime supranacionale të së drejtës. Nga ana tjetër, nuk mendohet vetëm për harmonizimin e përgjithshëm, por edhe për konsistencës terminologjike, në bazë të fjalorit terminologjik i cili duhet të jetë uniform për të gjitha aktet normative.

Qartësia

Njëri nga atributet kryesor, gjatë miratimit të akteve normative, është që të njëjtit të jenë të qartë dhe të mos krijojnë interpretime arbitrare dhe të njëanshme të cilat e reduktojnë sigurinë juridike. Veç tjerash, aktet normative duhet të formulohen me precizitet dhe qartësi të mjaftueshme që t'u mundësohet subjekteve në mënyrë të përcaktuar-juridike ta rregullojnë funksionimin e tyre dhe t'i rregullojnë marrëdhëniet e tyre në përputhje me aktin normativ.

Kualiteti

Përcaktimi i kualitetit të akteve normative ose të ndonjë akti të caktuar normativ, është sfidë e jashtëzakonshme. Kualiteti, vetvetiu, i nënshtrohet interpretimeve të ndryshme për shkak të qëllimit kryesor i cili matet individualisht dhe në bazë të kriteve të cilat mund t'i vendos secili, në përputhje me standardet e tij. Metodologjia ka për qëllim të bëjë një gjeneralizim të caktuar të kualitetit përmes vendosjes së kriteve dhe standardeve përgjithësisht të pranuar për kualitetin, i

perceptuar përmes konformitetit të aktit normativ, me disa standarde të vendosura juridike ndërkombëtare dhe vendore.

Përgjegjësia

Përgjegjësia, mbase, në shikim të parë nuk i përket pjesës së dedikuar për këtë Metodologji. Megjithatë, aktet e miratuara normative duhet të krijojnë klimë në nivel të respektimit, jo vetëm nga qytetarët dhe personat juridikë, por edhe nga shteti, organet shtetërore, njësitë e vetëqeverisjes lokale etj. Veç tjerash, aktet mund të krijojnë edhe detyrime për organet shtetërore në kuptimin e sigurimit të kushteve për zbatimin e tyre, të cilat mund të jenë njerëzore, materiale, teknike dhe ngjashëm. Sipas kësaj, përgjegjësia për zbatim një segment të vet e gjen tek matrica, jo vetëm në segmentin e sigurimit të kushteve për zbatim, por edhe në zbatimin e tyre direkt.

Aksesi

Atributi i aksesit madje është në pedestalin e observimit, kur bëhet fjalë për aktet normative. Ato, jo vetëm që duhet të publikohen publikisht, por duhet të jenë edhe të aksesshëm në çdo kohë për të gjithë në shoqëri, meqë vetëm në këtë mënyrë mund të bëhen rregull që do të respektohet. Nga ana tjetër, kërkimi i akteve normative ka të bëjë jo vetëm me aksesin e tyre por edhe me tekstet dhe kjo gjë është jashtëzakonisht e rëndësishme për aktet normative që janë me vëllim të madh.

KAPITULLI 3 – EFEKTI I IMPLEMENTIMIT TË INTERVENIMEVE NË LEGJISLACION

Efektiviteti

Premisë kryesore është se aktet normative miratohen për të realizuar, përkatësisht për të rregulluar ndonjë qëllim shoqëror. Indikatorët e prezantuar në këtë Metodologji, nga aspekti i efektivitetit, e trajtojnë çështjen nëse të njëjtit e përmbushin qëllimin për të cilin janë miratuar, dhe që është akoma më e rëndësishme, a janë në drejtim të realizimit dhe zbatimit të drejtësisë?

Efikasiteti

Efikasiteti është atribut i cili duhet të observohet në mënyrë të pavarur nga atributet e tjerë në këtë metodologji. Po ashtu, të gjitha aktet e tjera normative mund t'i kënaqin të gjitha aksiomat e tjera të inkuorporuara në këtë metodologji, por nëse të njëjtat nuk kontribuojnë për realizimin efikas të drejtave dhe për zbatimin e drejtësisë, atëherë vihet në pikëpyetje kuptimi i tyre themelor i ekzistimit.

Harmonizimi

Akti i miratuara normativ, në situata të caktuara, vetvetiu mund të krijoj nevojë për trajnime të caktuara, por edhe për udhëzime për implementimin e tij të suksesshëm, i cili duhet të jetë uniform. Kjo ndodh veçanërisht atëherë kur bëhet fjalë për akte normative të cilat i rregullojnë marrëdhëniet për herë të parë ose nga aspekti normativ duhet të rregullojnë një fushë të caktuar në të cilën nevojiten ndërhyrje më të mëdha shoqërore.

Ndikimi ekonomik i implementimit

Pjesë përbërëse e vlerësimit të ndikimit rregullator është edhe vlerësimi i ndikimit ekonomik të legjislacionit. Jo vetëm nga aspekti i mjeteve të siguruar për miratim, por akoma më e rëndësishme edhe për shkak të implementimit të akteve normative, si dhe nga aspekti i vlerësimit të asaj se çfarë implikime ekonomike do të shkaktoj legjislacioni brenda një shoqërie. Prandaj, kërkesa për realizimin e vlerësimit të ndikimit rregullator duhet ta përmbaj në vetvete edhe vlerësimin e ndikimit ekonomik të legjislacionit, si pjesë përbërëse e tij, ndërkaq duke e pasur parasysh rëndësinë e tij, ai është veçuar si seksion i veçantë në këtë metodologji.

LISTA E INDIKATORËVE PËR MATJEN E NDIKIMIT TË NDRYSHIMEVE NË LEGJISLACION

KAPITULLI 1 – PROCESI I MIRATIMIT TË AKTEVE NORMATIVE

FUSHA

I. TRANSPARENCA DHE PUBLICITETI

1. Ekzistojnë fushata publike për nevojën e intervenimit në legjislacion në një fushë të caktuar

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

2. Mbahen debate publike për shqyrtimin e mundësisë për alternativa legjislative

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

3. Bëhen konsultime me organe dhe trupa relevantë të cilët në mënyrë të drejtpërdrejt janë të prekur nga legjislacioni

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

4. Distribuimi i efekteve nga legjislacioni është transparent (në mënyrë transparente dhe të qartë vihen në dijeni efektet të cilët do të arrihen me aktet normative)

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

II. SAKTËSIA DHE NË KOHË TË DUHUR

5. Ekziston procedurë për prioritetizimin e akteve normative

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

6. Aktet normative i targetojnë në kohë marrëdhëniet të cilat duhet të rregullohen ose të rirregullohen në kuadër të shoqërisë

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

III. Gjithëpërfshirja

7. Ekziston harmonizim nomoteknik me ligjet nga fushat simotra, të cilët janë në procedurë të miratimit, në përputhje me Strategjinë për reformë në sektorin e jurisprudencës viti 2017-2022

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

IV. INKLUZIVITETI

8. Ekziston separacion midis formimit të politikave dhe hartimit të draft-akteve normative

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

9. Propozimet dhe vërejtjet nga publiku i gjerë merren parasysh

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

V. EKONOMIZIMI

10. Takimet e grupeve të punës për intervenime në legjislacion mbahen në kohë të duhur dhe pa prolongim

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

11. Për mbështetjen e procesit të intervenimeve në legjislacion janë siguruar mjete të mjaftueshme

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

12. Takimet e grupeve të punës për intervenime në legjislacion nuk prolongohen

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

VI. IMPLIKIME FINANCIARE

13. Propozimet kanë analizë financiare

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

14. Analiza financiare është mirë e justifikuar

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

VII. VNR – Vlerësimi i ndikimit të legjislacionit (RIA - Regulatory impact assessment)

15. U hartua Vlerësimi i ndikimit të legjislacionit

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

16. Vlerësimi i ndikimit rregullator i propozimeve është mirë i justifikuar dhe gjithëpërfshirës

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

KAPITULLI 2 – EFEKTIVITETI I INTERVENIMEVE NË LEGJISLACION

FUSHA

I. PARASHIKUESHMËRIA

17. Aktet e miratuara normative janë të parashikueshme

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

18. Aktet e miratuara normative e garantojnë sigurinë juridike

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

II. KONSISTENCA

19. Aktet normative janë në përputhje me Kushtetutën

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

20. Aktet normative janë në përputhje me standardet e vendosura dhe me doktrinën e rregullimit të marrëdhënieve në shoqëri

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

21. Aktet normative janë në përputhje me Konventën Evropiane për të Drejtat dhe Liritë e Njeriut dhe me praktikën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

III. QARTËSIA

22. Aktet e miratuara normative janë të qarta dhe nuk krijojnë interpretime arbitrare

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

23. Aplikimi i akteve të miratuara normative nuk krijon nevojë për interpretim autentik

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

24. Hartohen tekste të konsoliduara

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

IV. KUALITETI

25. Aktet normative janë harmonizuar me parimet dhe standardet e BE

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

26. Aktet normative janë harmonizuar me rekomandimet dhe standardet e Këshillit të Evropës (Komisioni i Venecias)

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

27. Nomoteknika e akteve normative është konsistente

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

28. Aktet normative nuk janë në kundërshtim me aktet e tjera normative

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

29. Akti normativ ndikon pozitivisht në funksionimin e shoqërisë demokratike

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

30. Akti normativ ndikon pozitivisht mbi luftën me krimin dhe korrupsionin

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

31. Akti normativ ndikon mbi avancimin e respektimit të të drejtave të njeriut dhe sigurinë juridike

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

32. Aktet normative e ndjekin zhvillimin e teknologjisë së informacionit

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

V. PËRGJEGJËSIA

33. Institucionet kompetente i zbatojnë plotësisht aktet normative

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

34. Institucionet kompetente kanë siguruar kushte për zbatimin e plotë të akteve normative

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

35. Ekzistojnë mjete juridike efektive për moszbatimin e akteve normative

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

VI. AKSESI

36. Aktet normative janë publikisht të aksesshme dhe falas

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

37. Aktet normative janë lehtësisht të kërkueshme

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

**KAPITULLI 3 – EFEKTI I IMPLEMENTIMIT TË INTERVENIMEVE NË
LEGJISLACION**

FUSHA

I. EFEKTIVITETI

38. Aktet normative e plotësojnë qëllimin për të cilin janë miratuar

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

39. Aktet normative e lehtësojnë realizimin e të drejtave

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

40. Aktet normative e lehtësojnë zbatimin e drejtësisë

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

41. Janë parashikuar probleme potenciale gjatë implementimit para miratimit të akteve normative

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

42. Ekzistojnë sanksione të qarta për mosrespektimin e aktit normativ

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

43. Ekziston sistem i qartë dhe koherent i cili e siguron respektimin e aktit normativ

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

II. EFIKASITETI

44. Aktet normative në mënyrë efikase e lehtësojnë realizimin e të drejtave

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

45. Aktet normative në mënyrë efikase e lehtësojnë zbatimin e drejtësisë

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

III. HARMONIZIMI

46. Ekzistojnë udhëzime për organet kompetente për aplikimin e akteve normative të cilët parashikojnë risi

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

47. Ekzistojnë trajnime për aplikimin e akteve normative për faktorët relevantë

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

IV. NDIKIMI EKONOMIK I IMPLEMENTIMIT

48. Propozimet kanë implikime pozitive financiare mbi qytetarët dhe personat juridikë

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

49. Propozimet kanë implikime pozitive financiare mbi rialokimin e mjeteve buxhetore

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

50. Propozimet kanë implikime pozitive financiare mbi ekonominë e shtetit

Po	Jo	Pjesërisht
Koment:		

Dizejni metodologjik

Në lidhje me indikatorët të cilët janë prezantuar në formë të aksiomave, të anketuarit, përkatësisht anëtarët e Grupit Këshillëdhënës, do të japin përgjigje pohuese, refuzuese ose në përputhje me nivelin e plotësimi. Përgjigjet e mundshme të cilat do t'i japin të anketuarit janë:

- 1. Po**
- 2. Jo**
- 3. Pjesërisht**

Krahas këtyre vlerësimeve për objektivat e projektit është e nevojshme që anëtarët e Grupit Këshillëdhënës të japin edhe koment për përgjigjen e dhënë. Përgjigjet dhe komentet do të sublimohen në një raport të veçantë i cili do të shqyrtohet në çdo takim të veçantë, nga 7 takimet e parashikuara gjatë kohëzgjatjes së Projektit. Raportet do të jenë të aksesshëm në formë elektronike për publikun profesionist dhe për publikun e gjerë.

Varësisht nga përgjigjet e pranuar nga përfaqësuesit e Grupit Këshillëdhënës, do të monitorohen performansat e progresit të legjislacionit të miratuara në përputhje me Strategjinë për reformë në jurisprudencë dhe Planin e Veprimit, edhe atë në nivel të:

1. Kapitujve të parashikuar me këtë Metodologji;
2. Fushave në kuadër të çdo kapitulli;
3. Indikatorëve individual në kuadër të çdo fushe.